DOI:10.17951/g.2021.68.2.9-30

ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN – POLONIA

VOL. LXVIII, 2 SECTIO G 2021

Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

PIOTR ARCZYŃSKI
ORCID: 0000-0003-1139-9654
arczynski.p@gmail.com

Inicjatywa uchwałodawcza (w ujęciu pośrednim i bezpośrednim) w zakresie planów zagospodarowania przestrzennego

Resolution Initiative (in Direct and Indirect Terms) in the Field of Spatial Development Plans

WPROWADZENIE

W obecnych realiach społeczno-gospodarczych, z zauważalnym boomem na rynku inwestycji mieszkaniowych oraz związaną z tym coraz większą intensywnością zabudowy wraz z postępującym procesem urbanizacji, problematyka zagospodarowania przestrzennego wzbudza ogromne zainteresowanie społeczne. Dodatkowo eksperci zwracają uwagę na problemy wynikające z braku planów zagospodarowania[1]. Warto wskazać, że każda zmiana ustaleń planu, nawet drobna, odnosząca się do wskaźników miejsc do parkowania czy dostosowania ustaleń planu do przepisów odrębnych, wymaga zachowania określonej ustawą procedury, której pierwszym etapem jest podjęcie uchwały o przystąpieniu do prac planistycznych na podstawie art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[2]. Nie dziwi więc fakt, że kolejne podmioty są

[1] Dziennik Gazeta Prawna, *Ekspert: Brak planów zagospodarowania przestrzennego sprzyja korupcji*, 1.11.2019, https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1437778,brak-planow-zagospodarowania-przestrzennego-gminy-korupcja-kozlowski.html (dostęp: 19.02.2022); R. Krupa-Dąbrowska, *Zagospodarowanie przestrzenne a korupcja*, 26.05.2015, https://www.rp.pl/nieruchomosci/art11724461-zagospodarowanie-przestrzenne-a-korupcja (dostęp: 19.02.2022).

[2] Dz.U. 2021, poz. 741, dalej: u.p.z.p. Tak: rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Opolskiego z dnia 4 czerwca 2021 r., IN.I.743.32.2021.AB (Dz.Urz. Woj. Opol. 2021, nr 116, poz. 1622).

zainteresowane uchwaleniem przez organy gminy uchwał planistycznych i wykazują w tym zakresie wzmożoną aktywność. Widać to zarówno po stronie lokalnych społeczności[3], jak i wśród przedsiębiorców[4].

Celem niniejszego opracowania jest omówienie tematyki inicjatywy uchwałodawczej (w ujęciu pośrednim i bezpośrednim) w zakresie planów zagospodarowania przestrzennego w kontekście rozwiązań wynikających z u.p.z.p.[5] oraz planów jej nowelizacji[6]. Wskazana ustawa nie reguluje w całości i w sposób wyczerpujący materii dotyczącej omawianego tematu. Analizą objęto wpływ rozwiązań wynikających z innych aktów prawnych regulujących kwestię uprawnień do inicjowania (bądź wpływania na zainicjowanie) procesu uchwałodawczego na procedurę określoną w u.p.z.p. Celem było przedstawienie, w jaki sposób instytucje działają oraz w jaki sposób wpływają bądź determinują działania związane z procedurą planistyczną oraz czy zostały wyposażone przez ustawodawcę w przymiot wiążący (a jeśli tak, to w jakim zakresie). Niezwykle ważnym elementem jest także analiza dorobku doktryny i piśmiennictwa, a przede wszystkim orzecznictwa.

Należy mieć na uwadze, że procedurę uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego ustawodawca podzielił na dwa etapy. Pierwszy stanowi uchwała o przystąpieniu (dalej: uchwała intencyjna), drugim zaś jest uchwała dotycząca uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego. Warto w tym miejscu przypomnieć orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA), które wskazuje różnicę między przedmiotem i zakresem powyższych uchwał. Otóż zgodnie

---

[3] M. Winiarski, *Mieszkańcy Ustrzyk Dolnych domagają się planu zagospodarowania przestrzennego*, 29.01.2019, https://rzeszow.tvp.pl/41073657/mieszkancy-ustrzyk-dolnych-domagaja-sie-planu-zagospodarowania-przestrzennego (dostęp: 19.02.2022); M. Sztandera, *Sukces mieszkańców w sporze z deweloperami. Ale teraz zacznie się wyścig z czasem*, 27.05.2021, https://kielce.wyborcza.pl/kielce/7,47262,27136085,sukces-mieszkancow-w-sporze-z-deweloperami-jest-zawieszenie.html (dostęp: 19.02.2022); W. Kępa, *Plan dla Podkarczówki pod znakiem zapytania. Mieszkańcy: „Będziemy bronić tego terenu”*, 15.02.2022, https://www.emkielce.pl/miasto/plan-dla-podkarczowki-pod-znakiem-zapytania-mieszkancy-bedziemy-bronic-tego-terenu (dostęp: 19.02.2022).

[4] A. Lackowska-Wandas, *Finansowanie planu zagospodarowania przestrzennego ze środków prywatnych*, 3.02.2016, https://samorzad.infor.pl/sektor/zadania/gospodarka_przestrzenna/737376,Finansowanie-planu-zagospodarowania-przestrzennego-ze-srodkow-prywatnych.html (dostęp: 19.02.2022); M. Kopytowska, *Czy inwestor może sfinansować opracowanie planu zagospodarowania przestrzennego?*, 16.02.2018, https://www.prawo.pl/biznes/czy-inwestor-moze-sfinansowac-opracowanie-planu-zagospodarowania,154574.html (dostęp: 19.02.2022).

[5] Zob. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 10 września 2019 r., II SAB/Bk 12/19, LEX nr 2727019; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 18 października 2017 r., II SAB/Wr 76/17, LEX nr 2408219.

[6] Ministerstwo Rozwoju i Technologii, *Prekonsultacje zmiany ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – reforma systemu*, 24.01.2022, https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologia/prekonsultacje-zmiany-ustawy-o-planowaniu-i-zagospodarowaniu-przestrzennym---reforma-systemu (dostęp: 22.02.2022).

z postanowieniem NSA z dnia 1 października 2021 r. uchwała o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego nie reguluje indywidualnych uprawnień lub obowiązków właściciela nieruchomości oraz jego sytuacji materialnoprawnej. Przedmiotowa uchwała ma charakter organizacyjny, porządkujący i inicjujący proces planowania przestrzennego i wyrażający wolę uregulowania zasad kształtowania polityki przestrzennej na terenie, w stosunku do którego uruchomiona zostaje procedura planistyczna związana z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Uchwała ta wciąż pozostaje aktem o charakterze formalnym, niestanowiącym aktu prawa miejscowego, którego wyłącznym przedmiotem jest określenie granic obszaru objętego przyszłym planem. Istotą treści uchwały intencyjnej nie jest przeznaczenie terenów i określenie sposobu ich zagospodarowania. Treść tego aktu ogranicza się wyłącznie do wszczęcia procedury planistycznej oraz określenia granic terytorialnych zamierzonych działań planistycznych. Dopiero miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla terenów objętych uchwałą intencyjną będzie określał przeznaczenie terenów, w tym ewentualne zakazy i ograniczenia zabudowy, i dopiero uchwała w jego przedmiocie może wywoływać skutki materialnoprawne dla właściciela nieruchomości, a w konsekwencji naruszać jej uprawnienie lub interes prawny[7].

Zaproponowany w niniejszym opracowaniu podział na pośrednią i bezpośrednią inicjatywę uchwałodawczą ma jedynie charakter porządkujący – nie wynika z rozwiązań ustawowych, jego celem jest tylko uszeregowanie omawianej tematyki.

Za bezpośrednią inicjatywę uchwałodawczą na potrzeby niniejszego opracowania należy uznać uprawnienie organów bądź podmiotów, które mogą samoistnie i bezpośrednio zainicjować proces uchwałodawczy kończący się postawieniem danego projektu uchwały na sesji rady gminy. Oznacza to, że skorzystanie z kompetencji do inicjatywy przez uprawniony organ obliguje organ stanowiący gminy do rozpatrzenia takiego projektu. Mając na uwadze powyższy podział uchwał, jakie może podjąć rada w procedurze sporządzenia i uchwalenia planu zagospodarowania, wskazane poniżej instytucje określają prawo organów do samoistnego zainicjowania procedury planistycznej poprzez przedłożenie projektu uchwały intencyjnej.

Jako pośrednią inicjatywę uchwałodawczą autor wskazuje takie działanie i instytucje prawne, które mogą wpłynąć na podmioty (organy) uprawnione, aby te rozpoczęły procedurę uchwałodawczą, tj. by skorzystały ze swojej kompetencji do inicjatywy bezpośredniej. Cechą wspólną wszystkich instytucji zawierających się w zbiorze inicjatywy pośredniej jest okoliczność, iż podmiot inicjujący nie ma pewności ani roszczenia, czy właściwy organ inicjatywę podjął i przeprowadził. Zainicjowanie takiej instytucji nie musi skutkować wprowadzeniem pod obrady

[7] Postanowienie NSA z dnia 1 października 2021 r., II OSK 1828/21, Legalis.

rady gminy projektu uchwały dotyczącej materii, o jaką wnosi inicjujący. Jednakże organ, który jest adresatem takiej aktywności, zobowiązany jest do jej rozpatrzenia i przekazania stronie wnoszącej swojego stanowiska.

BEZPOŚREDNIA INICJATYWA UCHWAŁODAWCZA W ZAKRESIE UCHWAŁY INTENCYJNEJ

1. Inicjatywa organu wykonawczego gminy

Zgodnie z art. 30 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym[8] jednym z zadań wójta jest przygotowywanie projektów uchwał. Dodatkową normą kompetencyjną w omawianym zakresie jest art. 14 ust. 4 u.p.z.p., zgodnie z którym rada może podjąć uchwałę intencyjną z własnej inicjatywy bądź na wniosek wójta. Oznacza to, że wójt jest samoistnie uprawniony do przedkładania radzie projektów uchwał w zakresie przystąpienia do prac planistycznych. Rada jest wówczas zobowiązana poddać pod głosowanie tak przedłożony projekt.

Należy przy tym zwrócić uwagę, że jest to uprawnienie, a nie obowiązek wójta. Wobec powyższego wójt nie pozostaje w bezczynności bądź nie popełnia zaniechania, jeżeli nie kieruje takich projektów uchwał. Jak wskazuje orzecznictwo, istnienie po stronie wójta inicjatywy uchwałodawczej (art. 14 ust. 4 u.p.z.p.) nie oznacza powinności jej zrealizowania na wniosek osoby nawet mającej interes prawny w domaganiu się podjęcia uchwały w sprawie uchwalenia lub zmiany planu miejscowego[9]. Oznacza to, że w przypadku kierowania do wójta wniosków przez mieszkańców (bądź inne podmioty) o przygotowanie takich projektów – o ile organ wykonawczy zajmie stanowisko – inicjator takiego wniosku nie będzie mógł skutecznie podnosić w skardze zarzutu bezczynności organu. Oczywiście jeśli wniosek do wójta zostanie złożony w trybie ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego[10], a wójt nie rozpozna go w terminie, będzie można postawić zarzut bezczynności w udzieleniu odpowiedzi, a nie w wystąpieniu z inicjatywą.

W ocenie autora wójt nie może być także zobowiązany przez radę na podstawie uchwały w trybie art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. (tzw. uchwały kierunkowej) do przygotowania konkretnych projektów uchwał – w omawianym przypadku uchwały intencyjnej. Uchwała o takiej treści stanowiłaby bowiem ograniczenie

[8] T.j. Dz.U. 2021, poz. 1372, dalej: u.s.g.

[9] Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 10 września 2019 r., II SAB/Bk 12/19, LEX nr 2727019; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 18 października 2017 r., II SAB/Wr 76/17, LEX nr 2408219.

[10] T.j. Dz.U. 2021, poz. 735, dalej: k.p.a.

samodzielności wójta w wykonywaniu ustawowych kompetencji[11]. Innymi słowy, rada nie może podjąć uchwały, w której wskaże wójtowi, że ma on przygotować konkretne projekty uchwał w zakresie przystąpienia do sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego. Inicjatywa wójta w tym zakresie stanowi jego samoistną kompetencję, a podjęcie uchwały, która nakazywałaby wójtowi przygotować i wnieść pod obrady projekt uchwały dotyczącej przystąpienia do sporządzenia planu zagospodarowania przestrzennego (np. dla wskazanego przez radę terenu), byłaby wkroczeniem przez radę w ustawowe kompetencje wójta. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny (WSA) w Opolu, rada gminy nie może nakazać lub zakazać wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), w zakresie jego własnych kompetencji jako organowi wykonawczemu, określonych działań w indywidualnych sprawach dotyczących również polityki przestrzennej gminy, w kontekście zamieszczenia w projekcie studium czy planów miejscowych, określonych rozwiązań co do planowania przestrzennego[12]. Dodatkowo argumentem jest treść art. 14 ust. 4 u.p.z.p., zgodnie z którym rada może taką uchwałę sama zainicjować. Rada mogłaby więc wskazać wójtowi pewne wskazówki bądź wytyczne czy też ogólny program działania[13]. Jak przykładowo wskazuje orzecznictwo, dopuszczalne jest zawarcie w uchwale warunku, że podjęte działania dotyczące działalności informacyjnej i edukacyjnej mają być „wszelkie możliwe, konieczne i prawnie dopuszczalne". Takie dookreślenie kierunków działania organu wykonawczego pozostawia temu organowi niezbędny zakres swobody w realizacji zadań własnych i nie wkracza w zakres kompetencji innych organów[14]. Rada mogłaby uchwalić uchwałę kierunkową, w której wskazałaby, że w jej ocenie organ wykonawczy winien podjąć działania mające na celu intensyfikację prac planistycznych, zwiększanie obszaru gminy objętego planem zagospodarowania czy też aktualizację i dokonywanie przeglądów obowiązujących uchwał planistycznych – jako kierunki działania i priorytety dla organu wykonawczego. Jak wskazuje orzecznictwo, taka uchwała może wskazywać priorytety, którymi organ wykonawczy powinien się kierować podczas wykonywania uchwały, zawierać wytyczne dla tego organu, a nie zobowiązania do określonego w nich działania[15].

Podobnie rzecz będzie się miała w zakresie działań rady, jeżeli statut danej gminy przewiduje np. apel, odezwę bądź rezolucję. Działania takie mogą jednak stanowić tylko formę wywierania presji przez radnych na organie wykonawczym.

---

[11] Wyrok WSA w Krakowie z dnia 30 czerwca 2020 r., II SA/Kr 1578/19, LEX nr 3040576.

[12] Wyrok WSA Opolu z dnia 8 października 2015 r., II SA/Op 317/15, Legalis nr 1388746.

[13] K. Wlaźlak, *Komentarz do art. 18*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013.

[14] Wyrok WSA w Krakowie z dnia 14 lutego 2020 r., III SA/Kr 1259/19, LEX nr 2783920.

[15] Wyrok WSA w Opolu z dnia 9 listopada 2021 r., II SA/Op 382/21, LEX nr 3278777; wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 czerwca 2020 r., II SA/Kr 1579/19, LEX nr 3035853.

Za ewentualną bierność w tym zakresie wójt ponosi wyłącznie tzw. odpowiedzialność polityczną, jednakże jest to zagadnienie leżące poza zakresem niniejszego opracowania i wymaga dodatkowych analiz politologicznych i socjologicznych.

Ewentualna odpowiedzialność wójta mogłaby się rodzić jedynie w kwestii terenów, co do których obowiązek przygotowania planów zagospodarowania przestrzennego wynika z przepisów szczególnych[16].

2. Inicjatywa organu uchwałodawczego gminy

Jak wynika z art. 14 ust. 4 u.p.z.p., uchwałę intencyjną może podjąć także rada gminy z własnej inicjatywy. Oznacza to, że przepis ten stanowi samoistną normę kompetencyjną rady gminy do wystąpienia z inicjatywą uchwałodawczą w tej materii. Uprawnienie to jest niezależne od postanowień statutu danej jednostki samorządu terytorialnego w zakresie inicjatywy uchwałodawczej. Nie jest to równoznaczne z tym, że statut pozostaje w tym zakresie całkowicie indyferentny. Zgodnie z art. 3 ust. 1 i art. 22 ust. 1 u.s.g. statut gminy winien określać jej ustrój wewnętrzny oraz tryb pracy rady. Jak słusznie wskazuje WSA w Kielcach, do spraw mieszczących się w pojęciu trybu pracy rady gminy zaliczyć należy m.in. inicjatywę uchwałodawczą, procedurę uchwałodawczą (postępowanie z projektami uchwał i ich uchwalanie)[17]. Postanowienia statutu są w tym zakresie wręcz kluczowe, gdyż u.p.z.p. nie zawiera w tym zakresie żadnych regulacji, wskazuje bowiem jedynie na radę jako uprawniony organ. W związku z powyższym to postanowienia statutu powinny regulować, jakie podmioty wewnątrz rady będą mogły taki proces zainicjować, jak będzie przebiegała praca nad projektem oraz jakie podmioty (organy) i w jakim zakresie będą brały udział w procedurze.

Warto także zaznaczyć, że w sytuacji gdy inicjatywa pochodzi od rady gminy, musi ona podjąć odpowiednią uchwałę zobowiązującą organ wykonawczy do przygotowania i przedstawienia radzie gminy odpowiednich materiałów, określonych w art. 14 ust. 4 u.p.z.p.[18] Wynika z tego, że chcąc skorzystać ze swojego uprawnienia do inicjatywy uchwałodawczej, rada powinna przygotować dwa projekty uchwał: pierwszą zobowiązującą wójta do wykonania wymaganych prawem analiz, a następnie drugą – uchwałę intencyjną. Jednakże mając na uwadze słuszną tezę postawioną w przywołanym powyżej wyroku WSA w Kielcach, kwestia ta może być niejako uregulowana w statucie gminy – otóż akt ten może przewidywać, że w ramach postępowania z projektem uchwały jest ona przekazywana

[16] A. Ostrowska, *Fakultatywność i obligatoryjność uchwalenia planu miejscowego*, LEX/el. 2013.

[17] Wyrok WSA w Kielcach z dnia 17 maja 2018 r., II SA/Ke 222/18, LEX nr 2500982.

[18] A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki, [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz aktualizowany*, red. M. Wierzbowski, LEX/el. 2021.

do organu wykonawczego, aby ten przedstawił merytoryczne stanowisko i przygotował opinie wymagane na podstawie przepisów szczególnych. W takim przypadku nie będzie zachodziła konieczność zobowiązywania wójta do dokonania analiz, gdyż obowiązek taki będzie nałożony na niego w statucie. Przeprowadzenie tych analiz ma zasadnicze znaczenie dla całego procesu planistycznego, gdyż ich niewykonanie może stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności planu zagospodarowania przestrzennego[19].

Oczywiście mówiąc o inicjatywie rady w tym zakresie, należy wziąć pod uwagę również inicjatywę klubu radnych złożoną w trybie art. 20 ust. 6 u.s.g. Jednakże z tak przeprowadzonej inicjatywy mogą wynikać problemy natury proceduralnej bądź technicznej i organizacyjnej. Jeżeli statut danej gminy nie nakłada na wójta obowiązku przygotowania wymaganych prawem analiz, to taki projekt uchwały będzie obarczony wadą prawną, która powinna powodować odrzucenie projektu (bądź co najmniej zdjęcie go z porządku obrad), ów projekt nie będzie bowiem poprzedzony wymaganymi przez ustawę analizami. Nawet jeśli statut przewiduje takie rozwiązania, zwróci uwagę stosunkowo krótki termin – w przypadku analiz wymaganych na mocy art. 14 ust. 5 u.p.z.p. wójt może nie zdążyć z ich wykonaniem. Wówczas projekt klubu radnych będzie obarczony wadą proceduralną, która może wpłynąć na cały proces uchwalania planu zagospodarowania. Takie analizy powinny przybrać formę dokumentową. Analiza wykonana w trybie art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. nr 80, poz. 717, ze zm.) nie może być dokonana ustnie. Wprawdzie przepis ten istotnie nie określa sposobu utrwalania przeprowadzania analizy dotyczącej zasadności przystąpienia do sporządzenia planu i stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium, lecz użyty w tym przepisie zwrot „wykonuje" przemawia za taką interpretacją, iż jest to czynność obligatoryjna, która musi poprzedzać podjęcie uchwały w tym trybie, zatem czynność ta winna być utrwalona w formie trwałej, tj. pisemnej[20].

Podobnie jak w przypadku wójta, w odniesieniu do rady możliwość przygotowania projektu uchwały jest uprawnieniem, a nie obowiązkiem. Jak słusznie podkreśla WSA w Łodzi, zasadą w planowaniu przestrzennym jest, że inicjatywa podjęcia przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego należy do rady lub wójta (burmistrza, prezydenta miasta), natomiast wyjątki w postaci sporządzenia planu obowiązkowego wynikają z innych ustaw. Uchwalenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego nie jest zatem obowiązkowe poza przypadkami, kiedy wymagają tego przepisy odrębne. Wniesienie skargi na bezczynność organu gminy

[19] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 maja 2009 r., IV SA/Wa 1606/08, Legalis nr 234277.

[20] Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 27 października 2004 r., II SA/Sz 525/04, Legalis nr 157730.

w zakresie działalności uchwałodawczej do sądu administracyjnego w trybie i na zasadach określonych w art. 101a u.s.g. może dotyczyć wyłącznie niewykonywania czynności nakazanych prawem w takim zakresie, w jakim przepisy prawa nakładają na organ gminy obowiązek podjęcia stosownych uchwał w określonej materii. Gdy uchwalenie planu miejscowego dla danego terenu nie jest obowiązkowe, to nie może mieć zastosowania art. 101a u.s.g.[21]

3. Inicjatywa obywatelska

Omawiając przedmiotowe zagadnienie, nie można nie poruszyć kwestii obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej określonej w art. 41a u.s.g. Przedmiotem takiej inicjatywy może być m.in. uchwała intencyjna[22]. Pojawiają się także głosy wskazujące wątpliwość, aby w trybie inicjatywy obywatelskiej wnieść projekt uchwały intencyjnej[23] z uwagi na treść art. 14 ust. 4 u.p.z.p. W ocenie autora treść tego przepisu nie stoi na przeszkodzie, gdyż zgodnie z rozwiązaniami z art. 41a u.s.g. inicjatywa obywatelska sprawdza się na płaszczyźnie przygotowania projektu i zobligowania rady do jego rozpatrzenia. Ponadto takie przyjęcie kontrastowałoby z celem przedmiotowej instytucji[24] oraz z wartościami konstytucyjnymi. Trudno zgodzić się z koncepcją, że mieszkańcy mogą inicjować działania we wszystkich sprawach, w których rada jest właściwa (art. 18 u.s.g.), a nie mogą podejmować działania w kwestii zagospodarowania terenu, mimo że trudno dostrzec normę wyraźnie to wyłączającą[25]. Dodatkowo warto zważyć na wykładnię systemową – kiedy ustawodawca chce wprowadzić rozwiązanie, w myśl którego daną kategorię spraw może wnieść tylko jeden wskazany przez niego organ, wyraźnie zaznacza to w treści normy prawnej. Za przykład takich rozwiązań można podać art. 233 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, gdzie ustawodawca wprost użył zwrotu „wyłącznie", a także art. 13b ust. 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych.

[21] Postanowienie WSA w Łodzi z dnia 11 lipca 2012 r., II SAB/Łd 75/12, LEX nr 1170775.

[22] M. Szewczyk, *Inicjatywa uchwałodawcza*, [w:] M. Szewczyk, M. Kruś, Z. Leoński, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019.

[23] M. Więckowska, *Udział czynnika społecznego w procedurze planistycznej*, 2.01.2020, https://www.temidium.pl/artykul/udzial_czynnika_spolecznego_w_procedurze_planistycznej-5621.html (dostęp: 22.02.2022).

[24] K. Bandarzewski, *Inicjatywa uchwałodawcza*, [w:] *Podmiotowość samorządu terytorialnego – ustrojowe pytania i dylematy*, red. K. Małysy-Sulińska, M. Stec, Warszawa 2020.

[25] J. Podgórska-Rykała, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jako instrument uspołecznienia samorządowego procesu prawotwórczego*, Warszawa 2021; eadem, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza. Uwarunkowania praktyczne i prawne*, Warszawa 2020.

POŚREDNIA INICJATYWA UCHWAŁODAWCZA W ZAKRESIE UCHWAŁY INTENCYJNEJ

1. Petycje i wnioski kierowane do rady

Ze względu na charakter i podobieństwa[26] instytucji wniosku oraz petycji skierowanej do rady można omówić te dwie formy łącznie.

Do rady gminy może zostać skierowany wniosek na podstawie art. 241 k.p.a. Kwestie zagospodarowania przestrzennego i przystąpienia do sporządzenia planu zagospodarowania przestrzennego mieszczą się w katalogu otwartym znajdującym się w art. 241 k.p.a.[27] Argumentem za przyjęciem takiego podania jako wniosku jest fakt, że wnioskodawca domagałby się podjęcia czynności w przyszłości oraz wnioskowałby o poprawę (w jego ocenie) pewnego wycinka rzeczywistości[28] bądź funkcjonowania administracji[29]. Z uwagi na kompetencje rady w tym zakresie należy uznać ją za organ właściwy do rozpatrzenia takiego wniosku, co wynika z art. 223 § 1 k.p.a. w zw. z art. 242 § 1 k.p.a. w zw. z art. 14 ust. 3 u.p.z.p. Jak wskazuje NSA, wniesienie wniosku o podjęcie działania w zakresie właściwości rady gminy rodzi obowiązek rozpoznania, którego następstwem będzie zastosowanie lub odmowa zastosowania przepisów prawa materialnego, w tym przypadku przepisów u.p.z.p. Regulacja prawna działu VIII k.p.a. otwiera zatem obowiązek organu zarówno kwalifikacji skargi, jak i wniosku do załatwienia w określonym trybie merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy. Przepisy działu VIII k.p.a. nie stanowią regulacji konkurencyjnej dla regulacji materialnoprawnej wyznaczającej tryb załatwienia danego rodzaju sprawy, a jedynie stanowią o obowiązku organu kwalifikacji zastosowania właściwego trybu merytorycznego rozstrzygnięcia[30]. W związku z powyższym do rady gminy będzie miał zastosowanie miesięczny, ustawowy termin na jego rozpatrzenie (art. 237 § 1 k.p.a. w zw. z art. 244 § 1 k.p.a.). Rozpatrzenie takiego wniosku powinno więc nastąpić w trybie przewidzianym w art. 238 § 1 w zw. z art. 247 k.p.a. Wobec tego uchwała stanowiąca o rozpatrzeniu skargi powinna zawierać wszystkie elementy przewidziane w art. 238 § 1 k.p.a. oraz w przepisach odrębnych[31]. W tym zakresie warto zwrócić uwagę na słuszny wniosek:

---

[26] *Ibidem*.

[27] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 marca 2018 r., IV SA/Wa 3150/17, LEX nr 2991182.

[28] M. Jaśkowska, [w:] M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2022.

[29] P.M. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2022.

[30] Wyrok NSA z dnia 2 października 2018 r., II OSK 1832/18, LEX nr 2576936.

[31] Zgodnie z k.p.a. zawiadomienie o sposobie rozstrzygnięcia skargi jest czynnością materialno-techniczną i nie stanowi aktu administracyjnego (zob. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2021), jednakże – na kolegialny charakter rady gminy i treść art. 14 ust. 1 u.s.g. – rozpatrzenie przez radę będzie następowało w formie uchwały.

(…) ustawodawca posłużył się sformułowaniem „zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi [wniosku]", nie zaś „zawiadomienie o załatwieniu skargi". Ów niuans terminologiczny skłania do wniosku o trafności (…) tezy, iż zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi wprawdzie wieńczy postępowanie skargowe [wnioskowe], nie musi jednak kończyć czynności podejmowanych na skutek jej wniesienia (…). Zawiadomienie stanowi zatem sprawozdanie z podjętych czynności oraz ewentualnie wskazanie tych, które będą podejmowane w przyszłości[32].

Ciekawy pogląd prezentuje też M. Jaśkowska, wskazując, że załatwienie wniosku nie jest tożsame z załatwieniem sprawy będącej przedmiotem wniosku, gdyż ta pierwsza czynność jest wynikiem przeprowadzania postępowania na podstawie działu VIII k.p.a., a załatwienie sprawy wynika co do zasady z zastosowania przepisów procesowych[33] – w odniesieniu do przedmiotowego tematu byłyby to przepisy kompetencyjne. Powyższe rozważania mają większe znaczenie podczas ewentualnego uznania wniosku za zasadny, gdyż w przypadku negatywnej decyzji rady taka uchwała wśród przewidzianych prawem elementów powinna zawierać również uzasadnienie, dlaczego rada postanowiła nie korzystać z przysługującej jej w omawianym zakresie inicjatywy uchwałodawcze.

Jeżeli wnioskodawca jest niezadowolony ze sposobu rozpatrzenia wniosku, może skierować skargę w tym zakresie. Orzecznictwo jest tu ugruntowane i jednolite. Zgodnie z art. 246 § 1 k.p.a. wnioskodawcy niezadowolonemu ze sposobu załatwienia wniosku służy prawo wniesienia skargi w trybie określonym w rozdziale 2 działu VIII. Nie jest to jednak skarga składana do sądu administracyjnego. Zgodnie z art. 228 k.p.a. skargi takie składa się do organów właściwych do ich rozpatrzenia[34]. Jednakże zdaniem autora samo złożenie skargi i nawet jej uznanie za zasadną przez organ rozpatrujący nie stanowi podstawy do formalnego zobowiązania rady do podjęcia bądź wystąpienia z inicjatywą uchwałodawczą w zakresie przystąpienia do sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego. Wynika to z charakterystyki postępowania skargowego. Skarga dotycząca zadań lub działalności organów uruchamia jednoinstancyjne, samodzielne postępowanie administracyjne o charakterze uproszczonym, kończące się czynnością faktyczną – zawiadomieniem. Jest ona odformalizowanym środkiem obrony i ochrony różnych interesów jednostki, które nie dają podstaw do żądania wszczęcia postępowania administracyjnego albo nie mogą stanowić podstawy powództwa lub wniosku zmierzającego do wszczęcia postępowania

[32] J. Wegner, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. W. Chróścielewski, Z. Kmieciak, Warszawa 2019.

[33] M. Jaśkowska, [w:] M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020.

[34] Postanowienie WSA w Krakowie z dnia 28 maja 2019 r., III SA/Kr 455/19, LEX nr 2673659; postanowienie WSA w Krakowie z dnia 30 maja 2017 r., II SAB/Kr 63/17, LEX nr 2299538; wyrok WSA w Lublinie z dnia 9 listopada 2006 r., III SA/Lu 423/05, LEX nr 879946.

sądowego[35]. Na ewentualny sposób rozstrzygnięcia skargi nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego[36].

Rada może być także adresatem petycji, w której wnoszący petycję będzie domagał się przystąpienia do sporządzania i opracowania planu zagospodarowania przestrzennego dla jakiegoś terenu gminy. Oczywiście zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach[37] to rada dokona klasyfikacji danego pisma jako petycji i to rada będzie właściwa do jej rozpoznania na podstawie art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach w zw. z art. 14 ust. 4 u.p.z.p. Przedmiot takiej petycji niewątpliwe mieści się w katalogu określonym w art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach – przystąpienie do sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego może być istotne zarówno dla interesu indywidualnego, zbiorowego, jak i publicznego. Jak słusznie wskazuje doktryna, w świetle art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach można przyjąć, że petycja stanowi takie wystąpienie, które zawiera żądanie podjęcia przez organ władzy publicznej określonego co do treści i formy prawnej działania mieszczącego się w zakresie zadań i kompetencji jej adresata. Komentowany przepis różnicuje bowiem wyraźnie prawny charakter żądanych w petycji działań, mówiąc o zmianie przepisów prawa, rozstrzygnięciu i innym działaniu, a także dokonuje charakterystyki celów, których osiągnięciu służy wniesienie petycji, wskazując przedmiot sprawy, której postulowane działanie może dotyczyć[38]. Biorąc pod uwagę fakt, że procedura uchwałodawcza kończy się przyjęciem aktu prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 u.p.z.p.), to zakres przedmiotowy takiej petycji niewątpliwe mieści się w katalogu ustawowym. Uwzględniając zaś terminy ustawowe, należy wskazać, że rada ma 3 miesiące na rozpatrzenie petycji. Gdy idzie o tę instytucję, organ będzie w zdecydowanie lepszej sytuacji niż w przypadku wniosku, co może mieć znaczenie nawet z punktu widzenia minimalnego ustawowego okresu pomiędzy sesjami rady (art. 20 ust. 1 u.s.g.). Jeśli rozpatrywaniu podlega petycja kierowana do rady gminy, to zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy o petycjach rada musi wskazać sposób rozpatrzeniu petycji. Jak wskazuje doktryna, przez „załatwienie petycji" należy rozumieć merytoryczne odniesienie się do treści żądania (przedmiotu) petycji, czyli wskazanie, czy w ocenie podmiotu właściwego do rozpatrzenia petycji jest ona zasadna albo niezasadna. Formalne załatwienie petycji polegające na odniesieniu się do treści żądania nie wyczerpuje celów i funkcji prawa petycji. Dlatego ustawodawca nakazuje podmiotowi właściwemu poinformować wnoszącego o „sposobie załatwienia petycji", co – w razie uznania zasadności petycji – powinno polegać na wskazaniu, czy i jakie działania lub

---

35 Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 20 marca 2013 r., II SA/Sz 1313/12, LEX nr 1301202; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 20 lutego 2019 r., IV SA/Po 45/19, LEX nr 2656847.

36 Postanowienie NSA z dnia 19 lipca 2013 r., I OSK 1472/13, Legalis nr 915582.

37 T.j. Dz.U. 2018, poz. 870.

38 S. Gajewski, A. Jakubowski, *Petycje, skargi i wnioski. Dział VIII Kodeksu postępowania administracyjnego. Ustawa o petycjach. Komentarz*, Warszawa 2015.

rozstrzygnięcia dotyczące żądania (przedmiotu) petycji zostały lub zostaną w danej sprawie wdrożone bądź podjęte[39]. Samo rozpatrzenie petycji (podobnie jak wniosku) nie może sprowadzić się tylko do stwierdzenia, czy petycja jest zasadna bądź niezasadna, lecz także obliguje organ do wskazania, jakie działania zostaną podjęte[40]. W przypadku uznania przez radę takiej petycji za bezzasadną – z uwagi na treść art. 13 ust. 2 ustawy o petycjach – w zasadzie kończy się procedowanie sprawy. Rada w uzasadnieniu będzie musiała uzasadnić, dlaczego uznała petycję za bezzasadną i nie podejmie inicjatywy w zakresie przystąpienia do sporządzenia planu zagospodarowania przestrzennego. Warto zaznaczyć, że biorąc pod uwagę art. 15 ustawy o petycjach, zastosowanie do petycji postanowień k.p.a. nie powoduje dezaktualizacji dorobku orzecznictwa sądów administracyjnych wskazujących, że sposób procedowania w przedmiocie petycji nie podlega kognicji sądów administracyjnych[41].

Oczywiście procedura postępowania ze złożonym wnioskiem i petycją będzie regulowana w statucie gminy oraz w zasadach funkcjonowania komisji skarg, wniosków i petycji, a także w przepisach odrębnych. Warto podkreślić, że jeżeli rozpatrzenie wniosku lub petycji wymaga uprzedniego zbadania i wyjaśnienia sprawy, organ właściwy do rozpatrzenia skargi lub wniosku może zebrać niezbędny materiał i w tym zakresie przeprowadzić postępowanie wyjaśniające. W tym celu może zwrócić się do innych organów/podmiotów o przekazanie niezbędnych materiałów i wyjaśnień[42].

Problematyczne kwestie mogą się pojawić dopiero w przypadku uznania przez radę takiej petycji lub wniosku za zasadną. Oczywiste jest, że zarówno w odniesieniu do instytucji petycji, jak i do wniosku celem powierzenia w tym zakresie kompetencji radzie gminy do ich rozpatrywania nie jest tylko formalne załatwienie sprawy, które polega na podjęciu stosownej uchwały przez radę gminy. Takie działanie stanowiłoby jedynie przejaw zbędnej biurokracji i martwych przepisów.

Wobec powyższego należy dokonać analizy rozwiązań ustrojowych, tj. wzajemnej pozycji organów gminy wobec siebie. Ustawodawca wskazał w tym zakresie jasny i klarowny podział[43]. Rada podejmuje stosowną uchwałę o uznaniu

---

[39] J. Jaśkiewicz, *Ustawa o petycjach. Komentarz*, LEX/el. 2015.

[40] S. Gajewski, A. Jakubowski, *Petycje, skargi i wnioski…*

[41] Postanowienie WSA w Bydgoszczy z dnia 8 października 2021 r., II SA/Bd 1084/21, LEX nr 3247145; postanowienie NSA z dnia 23 września 2021 r., II GW 54/21, LEX nr 3258242; postanowienie WSA w Kielcach z dnia 18 lutego 2021 r., II SA/Ke 31/21, LEX nr 3125347.

[42] Zob. A. Nodżak, *Procedury administracyjne dotyczące spraw ustrojowych w jednostkach samorządu terytorialnego*, Warszawa 2021.

[43] A. Wierzbica, *Domniemanie właściwości organów jednostek samorządu terytorialnego w realizacji zadań publicznych*, „Samorząd Terytorialny" 2012, nr 12, s. 6–14.

wniosku/petycji za zasadną i zobowiązuje jednocześnie wójta do jej wykonania[44]. Jak wynika z art. 30 ust. 1 u.s.g., do zadań wójta zostało przypisane wykonywanie uchwał rady i jest to wyłącznie jego kompetencja[45]. Należy wskazać, że obowiązek wykonania uchwały sprowadza się do konieczności podjęcia przez wójta działań technicznych, organizacyjnych oraz środków prawnych, które mają doprowadzić do wdrożenia i wyegzekwowania woli rady[46]. Wobec powyższego – na podstawie uchwały o uznaniu petycji/wniosku za zasadny – wójt zobowiązany jest do przygotowania odpowiedniego projektu uchwały intencyjnej i do zwrócenia się z wnioskiem do rady o poddanie jej pod głosowanie.

Jednakże skoro rada może wystąpić z własną inicjatywą na podstawie art. 14 ust. 4 u.p.z.p., pojawia się pytanie, czy rada może powierzyć wykonanie takiej uchwały innemu podmiotowi niż wójt, np. zobligować do tego komisję bądź przewodniczącego – skoro zgodnie ze statutem rada może powierzyć tym podmiotom inne zadania. Takie rozwiązanie nie może jednak prowadzić do obejścia przepisów powszechnie obowiązujących i wskazujących wójta jako jedynego wykonawcę uchwał rady. Warto przypomnieć następujący pogląd:

> (…) dopuszczając jednak, by w pewnym zakresie wynikającym m.in. z potrzeby uniknięcia sprzeczności między celem uchwały a jej wykonaniem przez wójta, wykonanie uchwały powierzano innemu niż on podmiotowi – np. przewodniczącemu rady w odniesieniu do uchwały regulującej wynagrodzenie wójta czy komisji rewizyjnej w zakresie podjęcia przez nią działań kontrolnych wobec wójta[47].

W ocenie autora powyższe „wyjątkowe sytuacje" jednak nie będą miały zastosowania w przedmiotowym przypadku.

Nie można także wykluczyć rozwiązania, zgodnie z którym – w myśl rozwiązań statutu danej gminy – właściwa komisja rozpatrująca wniosek/petycję bądź inna komisja rady (lub inny uprawniony zgodnie ze statutem podmiot) wystąpi z inicjatywą uchwałodawczą realizującą zakres przedmiotu petycji bądź wniosku (np. zobowiązującą wójta do przygotowania wymaganych prawem analiz).

---

[44] Warto zaznaczyć, że samo powierzenie w konkretnej uchwale wójtowi obowiązku wykonania uchwały stanowi o istotnym naruszeniu prawa. Tak: wyrok NSA z dnia 6 lutego 2019 r., II OSK 661/17, LEX nr 2639381.

[45] Uchwała RIO w Warszawie z dnia 18 sierpnia 2011 r., 234/K/11, Legalis nr 1249662; wyrok WSA w Łodzi z dnia 22 grudnia 2008 r., III SA/Łd 400/08, Legalis nr 150645; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 10 września 2019 r., II SA/Rz 750/19, LEX nr 2726533; wyrok SN z dnia 15 lutego 2008 r., I CSK 427/07, LEX nr 465918.

[46] J. Jagoda, T. Moll, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021.

[47] S. Gajewski, A. Jakubowski, *Ustawa o samorządzie gminnym*, [w:] *Ustawy samorządowe. Komentarz*, red. S. Gajewski, A. Jakubowski, LEX/el. 2018.

2. Wniosek i petycja do wójta o sporządzenie bądź zmianę planu zagospodarowania przestrzennego[48]

Ustawa o planowaniu przewiduje w art. 31 ust. 1 u.p.z.p. instytucję rejestru wniosków o sporządzenie bądź zmianę planu zagospodarowania przestrzennego. Ustawodawca wskazał, że organem zobowiązanym do prowadzenia takiego rejestru jest wójt i jest to jego ustawowe, obligatoryjne zadanie. Jednakże rozwiązania wynikające z u.p.z.p. są w tym zakresie dość skąpe, wójt bowiem jest zobowiązany jedynie do umieszczenia takiego wniosku w rejestrze. Według doktryny:

> Podania składane przez inne podmioty o uchwalenie planu lub jego zmianę nie obligują do rozpoczęcia procedury uchwalania planu. Takie podania mają walor informacyjny i mogą mieć znaczenie dla polityki przestrzennej gminy w zakresie podejmowania w przyszłości zamiaru uchwalenia planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego dla kolejnych obszarów na terenie gminy[49].

Ponadto w przypadku złożenia takiego wniosku wnioskodawca nie może domagać się przed sądem, aby organ został zobowiązany do rozpoczęcia procedury[50]. Niemniej „[w] praktycznym wymiarze jednak większość uchwał w sprawie planów miejscowych spowodowana jest kierowaniem takich właśnie wniosków (np. przez właścicieli nieruchomości lub potencjalnych inwestorów)"[51].

Art. 31 ust. 1 u.p.z.p. stanowi przepis szczególny w odniesieniu do postanowień k.p.a. w zakresie procedury rozpatrzenia wniosku. Jednakże w ocenia autora nie wyłącza on kwestii wynikających z art. 247 w zw. Z art. 238 § 1 k.p.a., tj. poinformowania wnioskodawcy o sposobie rozpatrzenia wniosku. Wójt powinien więc poinformować wnioskodawcę, że jego wniosek został przekazany do rejestru na podstawie przepisów szczególnych. Trudno bowiem przyjąć rozwiązanie, aby w demokratycznym państwie prawa (art. 6 Konstytucji RP) zgodna z prawem była procedura, w myśl której podmiot zgłasza się z wnioskiem bądź podaniem do organu administracji i nie otrzymuje żadnej odpowiedzi. Po otrzymaniu takiego wniosku wójt powinien więc – jako minimum – poinformować wnioskodawcę, że jego wniosek został załatwiony w ten sposób, iż wójt umieścił go w stosownym rejestrze, a także powinien wskazać uzasadnienie takiego postępowania.

W przypadku skierowania do wójta petycji w przedmiocie uchwalenia bądź zmiany planu zagospodarowania – w trybie ustawy o petycjach – sytuacja będzie

---

[48] Aktualne w tym zakresie są także uwagi i spostrzeżenia dotyczące rozpatrywania wniosku oraz petycji przez radę gminy.

[49] M. Wincenciak, [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz aktualizowany*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, LEX/el. 2021.

[50] J. Dziedzic-Bukowska, [w:] K. Buczyński, J. Jaworski, P. Sosnowski, J. Dziedzic-Bukowska, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2014.

[51] M.J. Nowak, *Rejestr miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i wybrane obowiązki informacyjne gmin*, LEX/el. 2017.

analogiczna jak w przypadku złożenia wniosku. Podobnie rozwiązania wynikające z ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym jako przepisy szczególne będą miały tu zastosowanie w zakresie nieuregulowanym ustawą o petycjach. Wójt powinien więc w myśl art. 3 ustawy o petycjach zakwalifikować taką petycję jako wniosek o zmianę planu w trybie art. 31 ust. 1 u.p.z.p., gdyż taki będzie przedmiot żądania. Zgodnie z art. 13 ustawy o petycjach wójt będzie zobowiązany do poinformowania wnoszącego petycję o sposobie rozpatrzenia petycji i uzasadnieniu swojej decyzji. Z kolei w przypadku uznania wniosku bądź petycji za zasadną wójt powinien poinformować o tym wnioskodawcę/wnoszącego petycję z zachowaniem wymogów przewidzianych w k.p.a. i ustawie o petycjach.

3. Wystąpienie rady młodzieżowej bądź rady seniorów

Według nowelizacji u.s.g.[52] rada – w statucie (bądź w odrębnej uchwale) – ma obowiązek uregulowania sposobu, w jaki młodzieżowa rada bądź rada seniorów może zgłaszać wnioski o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej[53]. Rada ma więc w statucie bądź w odrębnej uchwale określić tryb zgłaszania wniosków. Uprawnienie młodzieżowej rady lub rady seniorów do wnioskowania o podjęcie danej uchwały nie może ingerować w kompetencje pozostałych organów[54]. W związku z powyższym na zasadach i w trybie określonym w statucie (bądź odrębnej uchwale) rada młodzieżowa lub rada seniorów może wystąpić z wnioskiem o podjęcie uchwały intencyjnej. Oczywiście nie oznacza to, że któraś z nich może w jakikolwiek sposób przymusić do tego wójta, radę bądź inne podmioty (zgodnie ze statutem albo uchwałą). Po stronie podmiotów uprawnionych do wystąpienia z powyższą inicjatywą powstaje obowiązek rozpatrzenia takiego wniosku i poinformowania odpowiedniej rady o swoim stanowisku. Nie ulega wątpliwości, że stanowisko (pozytywne bądź negatywne) powinno zawierać uzasadnienie. Wójt nie powinien takiego stanowiska rady młodzieżowej bądź rady seniorów traktować jako wniosku w trybie art. 31 u.p.z.p., gdyż wyraźnie ustawodawca wskazał, że uprawienie dotyczy potencjalnego zainicjowania procedury uchwałodawczej.

[52] Ustawa z dnia 20 kwietnia 2021 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. 2021, poz. 1038).

[53] Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 31 grudnia 2021 r., NK-N.4131.83.16.2021.MC2, Dolno 2022, nr 25; rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 9 listopada 2021 r., NPII.4131.1.962.2021, LEX nr 3258507.

[54] J. Wilk, *Młodzieżowe rady gmin, powiatów i województw*, LEX/el. 2021.

INICJATYWA UCHWAŁODAWCZA W ZAKRESIE UCHWAŁY O PLANIE ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

Należy także mieć na uwadze, że wójt nie może – w sensie formalnoprawnym – przystąpić do przygotowywania projektu uchwały bez wcześniejszego podjęcia przez radę uchwały intencyjnej. Stanowiłoby to bowiem naruszenie procedury[55], a tak przedłożony projekt byłby obarczony wadą prawną, niezgodny z prawem i jako taki powinien zostać uchylony przez organ nadzoru. Nie wyłącza to jednak prac koncepcyjnych przed podjęciem takiej uchwały, przy czym prace te mogą stanowić jedynie materiał roboczy, a nie formalną podstawę do uchwalenia planu.

W zakresie projektu uchwały o uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowywania przestrzennego ustawodawca w art. 15 ust. 1 u.p.z.p. wskazał, że kompetencje w tej materii należą jedynie do wójta. Tylko organ wykonawczy gminy jest uprawniony do przedłożenia radzie projektu takiej uchwały i obowiązek ten nie może zostać przeniesiony na inny podmiot, gdyż stanowi to „naruszenie właściwości organów w rozumieniu art. 28 u.p.z.p. i [powoduje] nieważność planu miejscowego"[56]. W tym zakresie inicjatywa uchwałodawcza należy wyłącznie do wójta[57] – jest on zobligowany do wykonaniu wcześniejszej uchwały intencyjnej[58].

PROJEKTOWANE ZMIANY

Zaprezentowana przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii zmiana u.p.z.p.[59] w zakresie omówionej w nienieszym opracowaniu tematyki sprowadza się jedynie do dwóch punktów umieszczających w katalogu podmiotów posiadających inicjatywę uchwałodawczą odesłanie do instytucji z art. 41a u.s.g. Pierwszy dotyczy projektowanego art. 13 ust. 2, który odnosi się do tzw. planu ogólnego, drugi natomiast nowelizuje w ten sposób art. 14 ust. 3. Treść przedłożonego uzasadnienia w tej kwestii jest bardzo lakoniczna. Najważniejsze wydaje się być stwierdzenie, że inicjatywy obywatelskie w zakresie uchwał intencyjnych nie były procedowane. Nie znajdujemy jednak informacji o źródłach takiej hipotezy bądź ewentualnej skali odrzuceń czy też informacji, że taki wniosek wynikał z orze-

---

[55] Wyrok WSA w Łodzi z dnia 18 lutego 2020 r., II SA/Łd 881/19, LEX nr 2822031; rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 17 stycznia 2020 r., WNP-I.4131.246.2019.MW1 (Dz.Urz. Woj. Mazow. 2020, nr 1121).

[56] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2019.

[57] Wyrok WSA w Krakowie z dnia 21 stycznia 2020 r., II SA/Kr 1301/19, LEX nr 2785470.

[58] R. Suwaj, *Sposoby przeciwdziałania nieterminowości w procesie stanowienia prawa przez administrację*, [w:] idem, *Sądowa ochrona przed bezczynnością administracji publicznej*, Warszawa 2014.

[59] Projekt ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, http://orka.sejm.gov.pl/proc5.nsf/projekty/1848_p.htm (dostęp: 22.02.2022); Ministerstwo Rozwoju i Technologii, *op. cit*.

czeń organów nadzoru bądź sądów administracyjnych. Projektodawca przecina jedynie ewentualne rozbieżności interpretacyjne co do inicjatywy mieszkańców. Jak zostało już wykazane, taka zmiana nie jest konieczna. Natomiast patrząc na kontekst społeczny oraz wagę zagadnienia dla lokalnych społeczności, zmianę można ocenić jako pozytywną.

PODSUMOWANIE

W zakresie istniejących instytucji oraz procedur dotyczących inicjowania procesu planistycznego ustawodawca przewidział dość szeroki wachlarz rozwiązań. Znajdują się w nim zarówno *stricte* rozwiązania kompetencyjne, jak i instytucje umożliwiające – podmiotom spoza kręgu organów administracji publicznej – inicjowanie bądź wpływanie na decyzje w tym zakresie. W tym kontekście należy wskazać, że u.p.z.p. skupia się, w omówionym tu zakresie, tylko na organach gminy[60]. Pozostałe zainteresowane grupy – jak mieszkańcy, przedsiębiorcy czy organizacje pozarządowe – mają możliwość inicjowania działań na podstawie rozwiązań wynikających z pozostałych wskazanych aktów prawnych. Rozwiązanie takie należy uznać za słuszne, ponieważ wpływa na większą spójność i czytelność aktów prawnych, stanowi rodzaj systemowego uporządkowania, a także ogranicza zbędną kazuistykę i wprowadza większy stopień uniwersalizmu prawa.

Warto zauważyć, że instytucje pośrednie co do zasady charakteryzują się niskim stopniem formalności – zarówno po stronie podmiotu wnoszącego, jak i organu. Wspólną cechą omawianych instytucji pośrednich jest maksymalne odformalizowanie i uproszczenie wymogów skutecznego złożenia takiego środka (co przejawia się głównie w braku specjalnych wymogów formalnych, opłat, formularzy i konieczności wykazywania uzasadnienia bądź interesu prawnego/faktycznego), ale też nie nakładają one na organ wymogów przeprowadzenia postępowania dowodowego. Ponadto brak jest ich wzajemnego wyłączania się, co oznacza, że zainteresowany podmiot może co do zasady korzystać z jednej lub z kilku wybranych przez siebie instytucji, a organ nie może odmówić rozpatrzenia wniosku/petycji z uwagi na okoliczność skorzystania z innej procedury bądź skierowania analogicznego wniosku/petycji do innego organu. Przykładowo wójt nie może odmówić rozpatrzenia petycji, jeżeli podmiot wnoszący petycję skierował tożsamy przedmiotowo wniosek do rady. W takim przypadku wójt rozpatruję petycję zgodnie z określoną procedurą i rada podejmuje analogiczne czynności. W sensie formalnym organy procedują więc tę sprawę w sposób niezależny od siebie.

---

[60] Każda gmina w swoim statucie może dokonywać pewnych zmian, powodując rozszerzenie ustawowego katalogu, np. poprzez przyznanie prawa inicjatywy uchwałodawczej przewodniczącemu rady.

Instytucje inicjatywy bezpośredniej dotyczą co do zasady organów gminy, wyjątkiem jest obywatelska inicjatywa uchwałodawcza, ponieważ jej złożenie obliguje organ stanowiący do zajęcia się danym projektem i do podjęcia decyzji. W związku z powyższym statut danej gminy powinien regulować proces uchwałodawczy w sposób umożliwiający spełnienie wymogów wynikających z regulacji planistycznych. Podobne wymogi należy postawić przed uchwałą regulującą zasady wnoszenia i procedowania obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych.

Mając na względnie trendy społeczno-gospodarcze, a także sytuację na rynku mieszkaniowym, należy spodziewać się coraz większej aktywności podmiotów chcących uregulować sposób możliwej i dopuszczalnej zabudowy w swoim najbliższym otoczeniu. Sytuacja ta wynika również ze stosunkowo niskiego poziomu objęcia gmin planami zagospodarowania przestrzennego w skali kraju[61]. Może to wskazywać na rosnącą częstotliwość korzystania przez społeczeństwo z instytucji inicjatywy pośredniej (jako bardziej odformalizowanej) i ewentualnego nacisku na uprawnione organy, ale może też prowadzić do bezpośredniego inicjowania uchwał intencyjnych, co zdaje się zauważać rząd i co wynika z proponowanych zmian ustawowych. Co więcej, nie można wykluczyć, że może to prowadzić do konfliktów pomiędzy organami gminy (w sytuacjach odrębnych zdań co do konieczności rozpoczęcia plac planistycznych dla danego terenu), zwłaszcza w gdy oba organy pochodzą z bezpośrednich wyborów oraz mają tzw. mandat demokratyczny. Nie zmienia to jednak faktu, że ustawodawca w procesie planistycznym większy zakres zadań przypisuje organowi wykonawczemu. Należy dodać, że przyrost inicjatyw w tym zakresie może doprowadzić do pewniej destabilizacji procesów planistycznych i do zakłócenia konsekwencji w realizacji polityki planistycznej.

BIBLIOGRAFIA

LITERATURA

Bandarzewski K., *Inicjatywa uchwałodawcza*, [w:] *Podmiotowość samorządu terytorialnego – ustrojowe pytania i dylematy*, red. K. Małysy-Sulińska, M. Stec, Warszawa 2020.

Dziedzic-Bukowska J., [w:] K. Buczyński, J. Jaworski, P. Sosnowski, J. Dziedzic-Bukowska, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2014.

[61] W. Wojtowicz, *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2017 roku*, 27.01.2021, http://urbnews.pl/analiza-stanu-i-uwarunkowan-prac-planistycznych-w-gminach-w-2017-roku (dostęp: 22.02.2022); idem, *NIK: Planowanie przestrzenne w Polsce na rażąco niskim poziomie*, 20.04.2017, http://urbnews.pl/nik-planowanie-przestrzenne (dostęp: 22.02.2022); A. Widera-Cichoń, *Raport: plany zagospodarowania przestrzennego - teoria vs. praktyka*, 12.03.2021, https://www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finanse/raport-plany-zagospodarowania-przestrzennego-teoria-vs-praktyka,262599.html (dostęp: 22.02.2022); Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli. System gospodarowania przestrzenią gminy jako dobrem publicznym*, nr ewid. 193/2016/KIN, 10.03.2017, https://www.nik.gov.pl/plik/id,13209,vp,15626.pdf (dostęp: 22.02.2022).

Gajewski S., Jakubowski A., *Petycje, skargi i wnioski. Dział VIII Kodeksu postępowania administracyjnego. Ustawa o petycjach. Komentarz*, Warszawa 2015.

Gajewski S., Jakubowski A., *Ustawa o samorządzie gminnym*, [w:] *Ustawy samorządowe. Komentarz*, red. S. Gajewski, A. Jakubowski, LEX/el. 2018.

Jagoda J., Moll T., [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021.

Jaśkiewicz J., *Ustawa o petycjach. Komentarz*, LEX/el. 2015.

Jaśkowska M., [w:] M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020.

Jaśkowska M., [w:] M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2022.

Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2021.

Nodżak A., *Procedury administracyjne dotyczące spraw ustrojowych w jednostkach samorządu terytorialnego*, Warszawa 2021.

Nowak M.J., *Rejestr miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i wybrane obowiązki informacyjne gmin*, LEX/el. 2017.

Ostrowska A., *Fakultatywność i obligatoryjność uchwalenia planu miejscowego*, LEX/el. 2013.

Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2019.

Plucińska-Filipowicz A., Kosicki A., [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz aktualizowany*, red. M. Wierzbowski, LEX/el. 2021.

Podgórska-Rykała J., *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jako instrument uspołecznienia samorządowego procesu prawotwórczego*, Warszawa 2021.

Podgórska-Rykała J., *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza. Uwarunkowania praktyczne i prawne*, Warszawa 2020.

Przybysz P.M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2022.

Suwaj R., *Sposoby przeciwdziałania nieterminowości w procesie stanowienia prawa przez administrację*, [w:] idem, *Sądowa ochrona przed bezczynnością administracji publicznej*, Warszawa 2014.

Szewczyk M., *Inicjatywa uchwałodawcza*, [w:] M. Szewczyk, M. Kruś, Z. Leoński, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019.

Wegner J., [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. W. Chróścielewski, Z. Kmieciak, Warszawa 2019.

Wierzbica A., *Domniemanie właściwości organów jednostek samorządu terytorialnego w realizacji zadań publicznych*, „Samorząd Terytorialny" 2012, nr 12.

Wilk J., *Młodzieżowe rady gmin, powiatów i województw*, LEX/el. 2021.

Wincenciak M., [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz aktualizowany*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, LEX/el. 2021.

Wlaźlak K., *Komentarz do art. 18*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013.

Źródła internetowe

Dziennik Gazeta Prawna, *Ekspert: Brak planów zagospodarowania przestrzennego sprzyja korupcji*, 1.11.2019, https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1437778,brak-planow-zagospodarowania-przestrzennego-gminy-korupcja-kozlowski.html (dostęp: 19.02.2022).

Kępa W., *Plan dla Podkarczówki pod znakiem zapytania. Mieszkańcy: „Będziemy bronić tego terenu"*, 15.02.2022, https://www.emkielce.pl/miasto/plan-dla-podkarczowki-pod-znakiem-zapytania-mieszkancy-bedziemy-bronic-tego-terenu (dostęp: 19.02.2022).

Kopytowska M., *Czy inwestor może sfinansować opracowanie planu zagospodarowania przestrzennego?*, 16.02.2018, https://www.prawo.pl/biznes/czy-inwestor-moze-sfinansowac-opracowanie-planu-zagospodarowania,154574.html (dostęp: 19.02.2022).

Krupa-Dąbrowska R., *Zagospodarowanie przestrzenne a korupcja*, 26.05.2015, https://www.rp.pl/nieruchomosci/art11724461-zagospodarowanie-przestrzenne-a-korupcja (dostęp: 19.02.2022).
Lackowska-Wandas A., *Finansowanie planu zagospodarowania przestrzennego ze środków prywatnych*, 3.02.2016, https://samorzad.infor.pl/sektor/zadania/gospodarka_przestrzenna/73737-6,Finansowanie-planu-zagospodarowania-przestrzennego-ze-srodkow-prywatnych.html (dostęp: 19.02.2022).
Ministerstwo Rozwoju i Technologii, *Prekonsultacje zmiany ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – reforma systemu*, 24.01.2022, https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologia/prekonsultacje-zmiany-ustawy-o-planowaniu-i-zagospodarowaniu-przestrzennym---reforma-systemu (dostęp: 22.02.2022).
Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli. System gospodarowania przestrzenią gminy jako dobrem publicznym*, nr ewid. 193/2016/KIN, 10.03.2017, https://www.nik.gov.pl/plik/id,13209,vp,15626.pdf (dostęp: 22.02.2022).
Projekt ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, http://orka.sejm.gov.pl/proc5.nsf/projekty/1848_p.htm (dostęp: 22.02.2022).
Sztandera M., *Sukces mieszkańców w sporze z deweloperami. Ale teraz zacznie się wyścig z czasem*, 27.05.2021, https://kielce.wyborcza.pl/kielce/7,47262,27136085,sukces-mieszkancow-w-sporze-z-deweloperami-jest-zawieszenie.html (dostęp: 19.02.2022).
Widera-Cichoń A., *Raport: plany zagospodarowania przestrzennego - teoria vs. praktyka*, 12.03.2021, https://www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finanse/raport-plany-zagospodarowania-przestrzennego-teoria-vs-praktyka,262599.html (dostęp: 22.02.2022).
Więckowska M., *Udział czynnika społecznego w procedurze planistycznej*, 2.01.2020, https://www.temidium.pl/artykul/udzial_czynnika_spolecznego_w_procedurze_planistycznej-5621.html (dostęp: 22.02.2022).
Winiarski M., *Mieszkańcy Ustrzyk Dolnych domagają się planu zagospodarowania przestrzennego*, 29.01.2019, https://rzeszow.tvp.pl/41073657/mieszkancy-ustrzyk-dolnych-domagaja-sie-planu-zagospodarowania-przestrzennego (dostęp: 19.02.2022).
Wojtowicz W., *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2017 roku*, 27.01.2021, http://urbnews.pl/analiza-stanu-i-uwarunkowan-prac-planistycznych-w-gminach-w-2017-roku (dostęp: 22.02.2022).
Wojtowicz W., *NIK: Planowanie przestrzenne w Polsce na rażąco niskim poziomie*, 20.04.2017, http://urbnews.pl/nik-planowanie-przestrzenne (dostęp: 22.02.2022).

Akty prawne

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. 2021, poz. 735).
Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. 2021, poz. 1372).
Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2021, poz. 741).
Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (t.j. Dz.U. 2018, poz. 870).
Ustawa z dnia 20 kwietnia 2021 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. 2021, poz. 1038).

Orzecznictwo

Postanowienie NSA z dnia 19 lipca 2013 r., I OSK 1472/13, Legalis nr 915582.
Postanowienie NSA z dnia 23 września 2021 r., II GW 54/21, LEX nr 3258242.
Postanowienie NSA z dnia 1 października 2021 r., II OSK 1828/21, Legalis.
Postanowienie WSA w Łodzi z dnia 11 lipca 2012 r., II SAB/Łd 75/12, LEX nr 1170775.

Postanowienie WSA w Krakowie z dnia 30 maja 2017 r., II SAB/Kr 63/17, LEX nr 2299538.
Postanowienie WSA w Krakowie z dnia 28 maja 2019 r., III SA/Kr 455/19, LEX nr 2673659.
Postanowienie WSA w Kielcach z dnia 18 lutego 2021 r., II SA/Ke 31/21, LEX nr 3125347.
Postanowienie WSA w Bydgoszczy z dnia 8 października 2021 r., II SA/Bd 1084/21, LEX nr 3247145.
Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 17 stycznia 2020 r., WNP-I.4131.246.2019.MW1 (Dz.Urz. Woj. Mazow. 2020, nr 1121).
Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Opolskiego z dnia 4 czerwca 2021 r., IN.I.743.32.2021.AB (Dz.Urz. Woj. Opol. 2021, nr 116, poz. 1622).
Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 9 listopada 2021 r., NPII.4131.1.962.2021, LEX nr 3258507.
Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 31 grudnia 2021 r., NK-N.4131.83.16.2021.MC2, Dolno 2022, nr 25.
Uchwała RIO w Warszawie z dnia 18 sierpnia 2011 r., 234/K/11, Legalis nr 1249662.
Wyrok NSA z dnia 2 października 2018 r., II OSK 1832/18, LEX nr 2576936.
Wyrok NSA z dnia 6 lutego 2019 r., II OSK 661/17, LEX nr 2639381.
Wyrok SN z dnia 15 lutego 2008 r., I CSK 427/07, LEX nr 465918.
Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 27 października 2004 r., II SA/Sz 525/04, Legalis nr 157730.
Wyrok WSA w Lublinie z dnia 9 listopada 2006 r., III SA/Lu 423/05, LEX nr 879946.
Wyrok WSA w Łodzi z dnia 22 grudnia 2008 r., III SA/Łd 400/08, Legalis nr 150645.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 maja 2009 r., IV SA/Wa 1606/08, Legalis nr 234277.
Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 20 marca 2013 r., II SA/Sz 1313/12, LEX nr 1301202.
Wyrok WSA w Opolu z dnia 8 października 2015 r., II SA/Op 317/15, Legalis nr 1388746.
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 18 października 2017 r., II SAB/Wr 76/17, LEX nr 2408219.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 marca 2018 r., IV SA/Wa 3150/17, LEX nr 2991182.
Wyrok WSA w Kielcach z dnia 17 maja 2018 r., II SA/Ke 222/18, LEX nr 2500982.
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 20 lutego 2019 r., IV SA/Po 45/19, LEX nr 2656847.
Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 10 września 2019 r., II SAB/Bk 12/19, LEX nr 2727019.
Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 10 września 2019 r., II SA/Rz 750/19, LEX nr 2726533.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 21 stycznia 2020 r., II SA/Kr 1301/19, LEX nr 2785470.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 14 lutego 2020 r., III SA/Kr 1259/19, LEX nr 2783920.
Wyrok WSA w Łodzi z dnia 18 lutego 2020 r., II SA/Łd 881/19, LEX nr 2822031.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 czerwca 2020 r., II SA/Kr 1579/19, LEX nr 3035853.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 30 czerwca 2020 r., II SA/Kr 1578/19, LEX nr 3040576.
Wyrok WSA w Opolu z dnia 9 listopada 2021 r., II SA/Op 382/21, LEX nr 3278777.

ABSTRACT

Spatial development plans are one of the basic legal tools introduced by the legislator in order to conduct spatial policy and preserve the so-called spatial order. The planning process may be initiated by various participants of social and economic relations, both by administrative bodies and by entrepreneurs, representatives of civil society or the inhabitants themselves. The legal system provides for various institutions thanks to which the above entities can directly or indirectly – in formal and legal terms – initiate activities in this area. The analysis of legal regulations shows that initiating the planning procedure was not entrusted only to administrative authorities. The planned changes to the law in this area also notice the initiative of residents and society, which is more and more often in practice.

Keywords: spatial order; spatial development plans; legal regulations; resolution initiative

ABSTRAKT

Plany zagospodarowania przestrzennego są jednym z podstawowych narzędzi prawnych, jakie wprowadził ustawodawca w celu prowadzenia polityki przestrzennej i zachowania tzw. ładu przestrzennego. Proces planistyczny może zostać zainicjowany przez różnych uczestników stosunków społeczno-gospodarczych, zarówno przez organy administracji, jak i przez przedsiębiorców, przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego bądź samych mieszkańców. W systemie prawnym przewidziano różnorakie instytucje, dzięki którym powyższe podmioty mogą w sposób pośredni bądź bezpośredni – w ujęciu formalnoprawnym – inicjować działania w tym zakresie. Analiza przepisów prawa wskazuje, że inicjowanie procedury planistycznej nie zostało powierzone jedynie organom administracji. Projektowane zmiany prawa w tym zakresie dostrzegają także występującą coraz częściej w praktyce inicjatywę mieszkańców i społeczeństwa.

Słowa kluczowe: ład przestrzenny; plany zagospodarowania przestrzennego; przepisy prawa; inicjatywa uchwałodawcza